



## 《会计改革与发展“十三五”规划纲要》解读之一

不积跬步，无以至千里；不积小流，无以成江海。

“十三五”时期是我国全面建成小康社会的攻坚时期，同时也是进一步深化会计改革与发展的关键五年。如何围绕国家“十三五”规划、国家财政“十三五”规划以及财政部党组对新时期会计工作的要求，进一步夯实会计工作地位，切实发挥会计职能作用，推动我国实现从会计大国迈向会计强国的目标，是摆在广大会计人员面前的重大课题，也是我国广大会计人员肩负的重要使命。近日，财政部正式印发《会计改革与发展“十三五”规划纲要》(以下简称“《规划纲要》”)，对未来五年我国会计改革与发展进行部署。

### 一、众志成城，“十二五”时期会计工作成绩显著

过去五年，在财政部党组的坚强领导下，在全国各级财政部门的共同努力下，在社会有关方面的大力支持配合下，在广大会计人员的积极参与下，我国会计工作取得了显著的成绩，圆满完成了“十二五”时期会计改革与发展的主要目标和任务。

一是会计法律法规体系逐步完善。五年来，在深入贯彻落实依法治国基本方略与简政放权要求下，《注册会计师法》的部分修订以及一批会计规则制度的修订发布，进一步激发了市场活力，提高了监管效率。《关于加强和改进基层会计管理工作的指导意见》印发后，进一步调动了基层会计管理机构的工作积极性。“道私者乱，道法者治”，



较为系统完善的会计法律法规体系已经初步形成。

二是会计标准体系建设取得新突破。基本建成与社会主义市场经济相适应，与国际会计审计规则实质趋同的中国会计审计标准体系。进一步完善企业会计准则体系，并持续推动与国际财务报告准则有效实质趋同；围绕党的十八届三中全会关于“建立权责发生制政府综合财务报告制度”的指示精神，全面推进政府会计改革并取得初步成果；管理会计体系建设全面启动，管理会计大发展的时代已经到来；内部控制规范全面有效实施，进一步规范权力运行，加强权力制约，有效防止权力滥用；会计信息化标准体系建设深入推进，企业会计准则通用分类标准不断完善，会计资料无纸化程度不断提高。

三是会计人才建设取得新进展。进一步把好职业准入关口并大力推动继续教育工作，强化服务意识，服务广大会计人才积极投身到会计事业当中；继续围绕全国会计领军（后备）人才培养、大中型企事业单位总会计师素质提升工程，大力推动各类别高层次会计人才资源整体开发；初步形成多形式、分层次、广布局、重质量的会计人才培养平台以及层次递进、相互衔接、各有侧重、辐射全国的高端人才培养体系。

四是注册会计师行业规范健康发展。围绕简政放权、商事制度改革和转变政府职能要求，注册会计师行业管理牢牢把握贯彻落实《国务院办公厅转发财政部关于加快发展我国注册会计师行业若干意见的通知》的工作主线，出台了一系列促进行业规范健康发展并发挥注



册会计师市场主体地位的规范性文件，推动会计师事务所特殊普通合伙制转型，业务范围不断扩展、角色定位逐步升级、结构布局日趋合理、监管体系日益健全。

五是会计理论研究成果丰富。“十二五”时期，我国会计理论研究在政府会计、管理会计、环境资源会计等多领域取得了丰富的成果，为会计改革与发展注入了理论动力。会计理论研究的范式和方法不断创新，学风扎实稳重。会计名家培养工程深入推进。

六是会计国际交流与合作全方位开展。我国会计话语权不断提升，会计标准获国际认可。积极参与国际财务报告准则基金会等多个国际会计组织各层面事务和国际会计标准制定过程，传达清晰、明确的中国声音。在数个双边、多边交流合作机制中，积极争取我国利益，并广泛开展会计各领域的交流与合作。会计学术国际交流活动日益频繁，中国会计行业的国际地位和影响力全面提升。

但是，在看到成绩的同时，我们也要清醒地认识到当前会计工作整体发展水平与经济社会发展的要求相比，与财政中心工作的要求相比，还存在一定的差距。主要表现在：会计法治建设同全面依法治国要求相比仍有差距，如会计工作中出现的很多新问题亟需立法规范，会计造假行为仍时有发生，会计监管有待加强等；会计标准体系建设同经济社会发展要求相比仍有差距，如会计标准建设对新商业模式、新交易类型的响应不够，会计标准在执行中缺乏分类指导等；会计人才建设同日益提高的高端人才需求相比仍有差距，如会计人员整体数



量大、但高端复合型人才少，会计人员的知识结构仍较为单一等；会计服务行业发展同现代服务业发展要求相比仍有差距，如会计中介服务机构的业务范围有待扩展，国际竞争能力有待加强等；会计理论研究水平同会计改革发展需求相比仍有差距，如理论与实践还需进一步紧密结合，对经济社会发展中重大问题的关切还不够等；会计国际影响力同中国大国地位相比仍有差距，如对国际会计标准制定的话语权仍有待提高，国际交流合作的空间及领域仍有待扩展等。这些差距和不足需要我们进一步增强忧患意识和担当意识，以更加强烈的责任感和使命感，积极应对各种挑战，切实提高会计工作服务发展大局的能力。

## 二、科学设计，系统勾画“十三五”时期会计事业宏伟蓝图

为积极落实国家“十三五”规划和财政“十三五”规划，更好地服务经济社会发展和财政中心工作，科学规划未来五年全国会计工作发展蓝图，我们于2014年底启动了《规划纲要》的编制工作，在系统总结“十二五”时期会计行业发展情况、科学分析“十三五”时期会计行业面临形势的基础上，有针对性地确定了若干个研究课题，并于2015年组织专人分别开展了系统研究，形成了若干个专题研究报告，为《规划纲要》的起草奠定了基础。

财政部党组对《规划纲要》的编制工作高度重视，财政部党组成员、部长助理赵鸣骥于2016年5月率队赴湖北开展调研，围绕会计改革与发展“十三五”规划，就地方会计管理工作中的亮点、困难以



及今后的工作打算与地方财政部门会计管理机构和行业代表做了深入的交流，进一步听取各方面对《规划纲要》的意见建议。

与此同时，我们还陆续召开多个座谈会，广泛听取地方财政部门会计管理机构、企业、行政事业单位、会计师事务所、学术理论界等各方面专家和代表的意见建议。在上述工作的基础上，我们明确了《规划纲要》的主体框架和主要内容，几易稿件、反复完善，形成了《规划纲要》征求意见稿，并于 2016 年 3 月 23 日面向全国广泛征求意见。截止到征求意见结束，共收集到 300 余条意见。

从汇总整理各方面意见的情况来看，相关各方一致肯定了《规划纲要》的主体框架和主要内容，并从战略性、前瞻性、指导性和可操作性等不同方面，对《规划纲要》提出了很多具有价值的意见和建议。在充分吸纳各方对《规划纲要》具有建设性的意见和建议的基础上，我们进一步完善了《规划纲要》，并于今年 10 月正式印发。

总体来看，此次《规划纲要》的编制过程具有以下几个特点：

一是坚持继承与发展。“十二五”时期会计工作取得了显著的成绩，积累了弥足珍贵的经验，全国各级财政部门会计管理机构和广大会计人员奋发进取，坚持加强组织领导、全面深化改革、依法依规管理、科学民主决策、强化沟通协调、全面开展合作，有力地推动了我国会计事业的发展，这些经验值得我们继承并继续发扬下去。因此，在《规划纲要》编制过程中，我们既客观全面总结地“十二五”时期会计工作取得的成绩、经验，又坚持问题导向，直面挑战、问题与不



足，以推动实现会计工作转型升级为总基调，全面细化“十三五”时期会计改革与发展的各项目标及主要任务，力争使《规划纲要》更具系统性。

二是坚持开门问政。改革开放 30 多年来，随着社会主义市场经济体制的逐步完善，会计工作对经济社会发展的推动作用愈发受到社会认可和关注，会计的职能和地位大大提升，已经延伸至国家经济活动的各个方面，且专业性越来越强、影响范围越来越广。因此，在《规划纲要》的编制过程中，我们始终坚持开门问政的工作方式，主动“走出去”、积极“请进来”，既听取业内人士的意见和建议，也了解社会其他关心会计事业发展的人士的意见和建议，力争使《规划纲要》更具科学性和民主性。

三是坚持统筹兼顾。党的十八届五中全会提出了五大发展理念，要求我国会计工作在未来五年更加注重统筹兼顾各方面利益和需求，做到协调推进、全面共享改革与发展的红利，为会计行业相关各方的发展提供更加高效务实的政策支撑。因此，在《规划纲要》编制过程中，我们既着眼全局，从国家层面对全国会计管理工作进行了布局，又着眼细处，从地方层面为会计管理工作找准落脚点，并且统筹兼顾东、中、西部经济发展水平，做出一系列平衡、协调、可持续的会计发展制度安排，力争使《规划纲要》更具可行性。

此次发布的《规划纲要》共由四大部分组成。

第一部分总结了“十二五”时期会计工作取得的成绩和存在的不足。



足，全面研判了“十三五”时期会计改革与发展面临的新形势。

第二部分对“十三五”时期的会计改革与发展提出了总体要求。

“十三五”时期会计改革与发展的指导思想是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神 and 中央决策部署，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，紧紧围绕经济社会发展和财政中心工作，全面加强会计法制建设、会计标准建设、会计人才队伍建设、会计服务市场建设、会计理论建设，进一步健全完善会计管理体制和机制，全面推动会计转型升级，为全面建成小康社会服务。“十三五”时期，会计改革与发展的基本原则是坚持创新引领、坚持强化法治、坚持服务发展、坚持文化传承和坚持开放合作。围绕“十三五”时期会计改革与发展，《规划纲要》提出了“建立健全与社会主义市场经济相适应的会计体系，深入推进会计工作法治化、信息化、现代化”的总体目标，并明确了会计法制和会计标准体系更加科学、会计工作转型升级取得实效、会计工作者执业能力明显增强、会计管理体制更加完善等四方面具体目标。

第三部分围绕总体目标，提出了加强会计法制建设、加快推进政府及非营利组织会计改革、健全企业会计准则体系、推进管理会计广泛应用、完善内部控制规范体系、加强会计信息化建设、大力发展会



计服务市场、实施会计人才战略以及繁荣会计理论研究等九大方面共计 32 项具体措施。

第四部分就如何做好《规划纲要》的实施工作提出了相关措施，确保各项目标和重点改革任务落到实处，包括加强组织领导、健全会计管理机构、积极营造《规划纲要》实施的良好社会氛围以及建立健全《规划纲要》实施的考核检查机制等四方面措施。

### 三、服务发展，贯彻落实好《规划纲要》意义重大

党的十八大以来，党中央、国务院针对经济发展新常态，加强顶层设计，作出了一系列重大战略部署，切实推动经济社会持续健康发展。经济越发展，会计越重要。会计工作与经济社会发展的内在联系越来越紧密。在新的发展历程中，贯彻落实好《规划纲要》意义重大。

第一，贯彻落实《规划纲要》是积极服务财政中心工作的重要抓手。财政是国家治理的基础和重要支柱。党的十八大以来，党中央、国务院高度重视财政工作，围绕深化财税体制改革作出了一系列重要部署。全面落实党中央、国务院的重大决策部署，是财政工作的中心任务。会计是财政工作的重要组成，是发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用的重要抓手，理应服务财政中心工作大局，更有针对性，积极主动作为，特别是党的十八届三中全会提出“建立权责发生制的政府综合财务报告制度”，党的十八届四中全会提出“对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设



权、分级授权，定期轮岗，强化内部流程控制，防止权力滥用”等战略部署对会计工作都提出了明确要求。为此，我们需要更加突出会计工作对财政中心工作的支撑作用。一方面，服务财政中心工作，客观上要求会计工作在抓好会计信息质量和行业监管的同时，将工作的服务领域由主要服务于企业和资本市场向同时服务于经济社会发展和财政中心工作转型，需要我们在政府会计改革、内部控制建设等多个方面更加积极主动作为。另一方面，深入开展政府会计改革、内部控制建设等工作，使得传统会计工作的内涵和外延均发生了深刻变化，客观上要求会计工作服务对象的范围，由主要服务于债权人、投资者等外部利益相关者，逐步向同时服务于内外部各利益相关者转型。《规划纲要》将会计工作提升到新的战略高度，紧紧围绕财政中心工作布局，从“加快推进政府及非营利组织会计改革”“完善内部控制规范体系”等多个方面提出了具体任务。贯彻落实好《规划纲要》就能够更加有效地服务财政中心工作。

第二，贯彻落实《规划纲要》是积极服务经济社会发展的重要支撑。党的十八届五中全会提出“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，更加注重产业结构调整、区域平衡发展、绿色生产消费方式、市场决定性作用以及对外开放等。当前，我国经济发展已进入新常态，增长速度从高速转向中高速，经济发展方式从规模速度型转向质量效率型，经济结构调整从增量扩能为主转向调整存量、做优增量并举，发展动力从主要依靠资源和低成本劳动力等要素投入转向创



新驱动。近年来，党中央、国务院针对经济发展新常态，以稳增长、促改革、调结构、惠民生为抓手，鼓励“大众创业、万众创新”，大力推进“互联网+”行动计划，积极推进供给侧结构性改革，作出了一系列重要安排。这些安排既要求会计工作更加适应经济社会发展需求，在服务企业和资本市场的同时，积极服务小微企业、行政事业单位等各类单位，进一步提高会计信息质量，也要求会计工作在优化管理职能方面更多着力，并从资本运营、成本管理、环境会计、增强现代服务意识等方面对会计工作提出了新课题。为此，我们需要努力推动会计工作的全面转型升级，以便更好适应经济社会发展的新需要。一方面，推动经济发展转型，客观上要求会计工作的职能由以核算为主向核算与管理并重转型，进一步促进会计信息的深度开发与应用，通过提升管理职能为经济社会发展创造价值，推动会计信息逐步成为企业和行政事业单位决策的重要依据；另一方面，科学进步带动了以互联网为基础、以大数据为特点的信息技术革命，深刻影响着会计核算工具、核算流程等，客观上推动会计工作的手段由传统的手工操作和分散化封闭管理向信息化、网络化和集成化开放管理转型，会计核算的效率更高，会计信息的获取更加便捷、高效、规范、透明，会计管理的效率和效能不断提升。《规划纲要》紧紧抓住当前会计工作转型升级的“牛鼻子”，从“推进管理会计广泛应用”“健全企业会计准则体系”“加强会计信息化建设”等多个方面提出了具体任务，切实推动会计工作转型升级，不断提升会计工作对经济社会发展的支撑



作用。贯彻落实好《规划纲要》就能够有效地促进会计工作更好地服务经济社会发展。

第三，贯彻落实《规划纲要》是推动会计行业自身发展的重要保障。十八大以来，党中央、国务院实施全面依法治国方略，深入推进政府职能转变以及商事制度改革。党的十八大明确提出要“深化行政体制改革，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”，党的十八届三中全会提出“进一步简政放权，深化行政审批制度改革，最大限度减少中央政府对微观事务的管理”，党的十八届四中全会提出“贯彻中国特色社会主义法治理论，形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系”，国务院常务会议也多次强调要深化行政体制改革，简政放权、放管结合、优化服务，切实转变政府职能。这些重要指示精神为我们改进行业管理方式，切实推动行业持续健康发展指明了方向。为此，当前最首要的任务就是按照党中央、国务院的有关指示精神，切实解决好行业发展中的体制机制问题。一方面，我们需要尽快转变会计管理工作的体制，优化顶层设计、加强整体规划，按照统一领导、分级负责、职责明晰的原则，理顺财政部与地方财政部门在会计监管工作中的关系，推动会计管理体制由财政部直接管理为主向注重发挥地方各级会计管理力量的间接管理为主进行转型；另一方面，我们需要尽快转变会计管理工作的机制，扫清管理死角，优化管理方式，按照统一部署、分工明确、协同推进的原则，理清财政部与其他行业监



管部门在会计监管工作中的职责,并在会计监管、高端会计人才培养、会计政策制定以及国际交流合作等方面建立跨部门、跨区域的合作机制,同时注重发挥各会计社会组织的积极作用,推动会计管理机制由单打独斗向注重发挥各方面力量、联合协同管理转型。《规划纲要》紧扣行业发展这一主题,从“加强会计法制建设”“实施会计人才战略”“大力发展会计服务市场”“繁荣会计理论研究”等方面提出了具体任务,切实推动会计管理体制机制进一步转型升级。贯彻落实《规划纲要》就能够有效地解决行业发展瓶颈,切实推动会计行业持续健康发展。

#### 四、务实进取,确保《规划纲要》各项任务落到实处

一分部署,九分落实。规划的生命力在于落实。财政部党组成员、部长助理赵鸣骥多次强调,当前和今后一个时期我国会计工作的主要任务就是把《会计改革与发展“十三五”规划纲要》贯彻落实好。全国各级财政部门会计管理机构以及广大会计工作者要积极行动起来,紧紧围绕国家经济发展和财政中心工作,深刻领会《规划纲要》的精神内涵,以钉钉子精神抓实、再抓实。

一是加强宣传学习。各级财政部门和中央有关主管单位要高度重视《规划纲要》的宣传培训工作,大力宣传《规划纲要》的指导思想和重要意义,指导会计人员深刻领会《规划纲要》的精神实质,全面了解《规划纲要》的主要任务和具体目标,为《规划纲要》的实施营造人人参与的良好氛围,并要将《规划纲要》的学习纳入到明年的会



计人员继续教育内容中；各单位要组织本单位会计人员开展《规划纲要》的学习，并将《规划纲要》的实施与单位总体战略发展目标有机结合起来，在推动本单位各项战略发展目标实现的同时，将《规划纲要》的总体目标和具体目标逐步落到实处；广大会计从业人员要深入学习《规划纲要》的内容，领会《规划纲要》的精神内涵，准确把握《规划纲要》的指导思想、主要目标和具体任务，为贯彻落实做好准备；各级会计行业组织要充分发挥行业自律作用和桥梁纽带作用，在会员及会员单位中大力开展《规划纲要》的宣传与学习活动，并做好《规划纲要》实施的策动与配合工作。

二是建立实施机制。各级财政部门和中央有关主管单位要尽快建立《规划纲要》的实施机制，结合本地区、本部门实际，将《规划纲要》的重要任务和重要内容纳入本地区或部门的会计“十三五”规划中，有条件的地区或部门还可以专门制定会计“十三五”规划或相应的配套措施，讲好“地方话”，让《规划纲要》的实施具备更高的可操作性；要着手建立《规划纲要》实施的考核机制，通过定期检查、评估落实情况、针对问题提出改进措施等不同方式方法，全面掌握《规划纲要》的落实情况；要统筹建立《规划纲要》的实施保障机制，为《规划纲要》的实施提供必要的人才保障和经费保障，确保《规划纲要》的每一项重要任务落到实处。

三是夯实人才支撑。会计事业发展的关键在人才，会计人才队伍的政治素质、理论素质、业务素质直接影响着会计事业的发展。全国



各级财政部门要顺应时代发展和行业发展要求，以时不我待的精神，抓好各类经济社会发展急需的会计专门人才培养工作，以会计知识为核心，以其他管理知识为补充，完善会计人才能力素质，为会计工作转型升级提供人才支撑；要进一步加强会计管理干部队伍建设，切实提升会计管理干部的责任感、使命感，提高他们干事创业的能力，并将信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁的优秀人才充实到会计管理队伍中来，为会计管理工作职能转变提供人才支撑。

“乘风破浪会有时，直挂云帆济沧海”。“十三五”已经扬帆，改革与发展已经起航。在新的历史起点上，全国各级财政部门、中央有关主管部门、广大会计人员要以“钉钉子”的精神，以踏石留印、抓铁有痕的劲头，服务经济社会发展和财政中心工作，积极主动作为，认真贯彻落实《规划纲要》，为实现“十三五”时期各项任务和全面建成小康社会尽心尽力，切实干出成效，携手共创中国会计事业美好未来。